A

ASNA HASHIM

lwn.

DATO' HJ WAHID HJ DAHLAN & YANG LAIN

B

MAHKAMAH TINGGI MALAYA, JOHOR BAHRU
VERNON ONG LAM KIAT PK
[USUL PEMULA NO: (MT-1) 25-25-2005]
18 NOVEMBER 2008

C ***UNDANG-UNDANG PENTADBIRAN:*** *Keadilan asasi - Bias- Responden pertama mengeluarkan pertuduhan dan mempengerusikan mesyuarat Lembaga Tatatertib - Sama ada responden pertama tidak sepatutnya mengambil bahagian dalam mesyuarat Lembaga Tatatertib yang berkenaan dengan perkara surat-surat pertuduhan - Sama ada*
D *wujudnya 'real danger of bias' - Sama ada keputusan dicapai oleh Lembaga Tatatertib diliputi dengan elemen 'bias' dan bertentangan dengan prinsip keadilan asasi - Sama ada keputusan salah dan tidak sah*

Permohonan plaintif melalui usul pemula (lamp. 2) adalah untuk
E antara lainnya suatu perintah *certiorari* untuk mengenepikan atau membatalkan keputusan responden-responden yang mendapati pemohon bersalah ke atas pertuduhan-pertuduhan dan hukuman sepertimana yang dinyatakan dalam surat-surat responden-responden kepada pemohon. Faktanya adalah pada 30 Oktober
F 2004 dua surat pertuduhan telah dikeluarkan oleh Lembaga Tatatertib Majlis Bandaraya Johor Bahru (responden ke-4) kepada pemohon. Kedua-dua surat tersebut ditandatangani oleh responden pertama selaku pengerusi Lembaga Tatatertib. Pada 8 Disember 2004, Lembaga Tatatertib telah mengadakan satu mesyuarat untuk
G menimbangkan pertuduhan-pertuduhan terhadap pemohon. Lembaga Tatatertib telah memutuskan bahawa pemohon didapati bersalah ke atas kesemua pertuduhan-pertuduhan yang dihadapi pemohon. Pada 11 Disember 2004, satu surat pertuduhan telah dikeluarkan oleh Lembaga Tatatertib terhadap pemohon. Surat
H tersebut ditandatangani oleh responden pertama selaku pengerusi Lembaga Tatatertib. Di dalam surat ketiga ini pemohon dihadapi dua pertuduhan. Pada 26 Februari 2005 Lembaga Tatatertib telah mengadakan mesyuarat dan telah mendapati pemohon bersalah ke atas pertuduhan kedua sahaja. Pada masa material tersebut,
I responden merupakan Datuk Bandar bagi Majlis Bandaraya Johor Bahru. Pemohon berhujah bahawa responden pertama bukan

sahaja telah mengeluarkan pertuduhan-pertuduhan terhadap pemohon tetapi beliau juga mempengerusikan kedua-dua mesyuarat Lembaga Tatatertib yang memutuskan serta menjatuhkan hukuman-hukuman ke atas pemohon. Menurut pemohon, responden pertama tidak sepatutnya mengambil bahagian dalam mesyuarat Lembaga Tatatertib yang berkenaan dengan perkara surat-surat pertuduhan. Oleh yang demikian, persidangan kesemua mesyuarat Lembaga Tatatertib tersebut adalah tidak sah di sisi undang-undang dan selanjutnya keputusan-keputusan yang dibuat daripada mesyuarat-mesyuarat tersebut seharusnya dibatalkan.

Diputuskan (membenarkan permohonan pemohon):

(1) Responden pertama bukan sahaja mengeluarkan surat pertuduhan pertama dan kedua pada 30 Oktober 2004, malah beliau juga mempengerusikan mesyuarat yang sama bagi kedua-dua surat pertuduhan tersebut dan memutuskan pemohon bersalah. Kemudian selepas keputusan-keputusan dicapai, pada 11 Disember 2004 responden pertama telah mengeluarkan surat pertuduhan ketiga kepada pemohon. Fakta-fakta sedemikian menunjukkan bahawa adanya 'real danger of bias' pada pihak responden pertama dan pada mesyuarat-mesyuarat yang dipengerusikan oleh responden pertama. Keputusan yang dicapai oleh Lembaga Tatatertib adalah diliputi dengan elemen 'bias' dan bertentangan dengan prinsip 'natural justice.' Maka kesemua keputusan adalah salah dan tidak sah di sisi undang-undang. (perenggan 14)

Kes-kes yang dirujuk:

Allied Capital Sdn Bhd v. Mohamed Latiff Shah Mohd & Anor Application [2001] 2 CLJ 253 FC ***(dirujuk)***

Kamari Kasan v. Malaysian Maritime Academy Sdn Bhd [1999] 8 CLJ 297 HC ***(dirujuk)***

Lembaga Tatatertib Perkhidmatan Awam Hospital Besar Pulau Pinang & Anor v. Utra Badi K Perumal [2001] 2 CLJ 525 FC ***(dibezakan)***

Mohd Zamburi Nordin v. Ketua Polis Daerah Segamat & Ors [2005] 6 CLJ 226 HC ***(berbeza)***

T Ganeswaran v. Suruhanjaya Polis Diraja Malaysia & Satu Lagi [2005] 3 CLJ 302 CA ***(berbeza)***

Sumber-sumber yang dirujuk:
Halsbury's Laws of Malaysia, vol 9 Administrative Law, para 160.093 ms 183, para 160.095 ms 186, para 160.096 ms 191

Bagi pihak plaintif - Gobind Singh Deo; T/n Gobind Singh Deo
Bagi pihak responden - Nor Aishah; M/s Abdul Raman Saad & Assoc

Dilaporkan oleh Suhainah Wahiduddin

PENGHAKIMAN

Vernon Ong Lam Kiat PK:

[1] Permohonan plaintiff melalui usul pemula (lamp. 2) adalah untuk antara lainnya suatu perintah *certiorari* untuk mengenepikan dan/atau membatalkan keputusan responden-responden yang mendapati pemohon bersalah ke atas pertuduhan-pertuduhan dan hukuman sepertimana yang dinyatakan dalam surat-surat responden-responden kepada pemohon bertarikh 11 Disember 2004(1), 11 Disember 2004(2) dan 4 Mac 2005. Di dalam perkara ini afidavit-afidavit yang difailkan adalah:

(1) Afidavit yang diikrarkan oleh pemohon pada 4 Julai 2005 (lamp. 4);

(2) Afidavit jawapan responden-responden yang diikrarkan oleh Dato' Mohd Naim bin Nasir pada 5 Disember 2006 (lamp. 11);

(3) Afidavit balasan pemohon yang diikrarkan pada 26 Disember 2006 (lamp. 10);

(4) Afidavit pembetulan oleh pemohon yang dilikrarkan pada 13 Februari 2007 (lamp. 14); dan

(5) Afidavit jawapan responden-responden (No. 2) yang diikrarkan oleh Dato' Mohd Naim bin Nasir pada 28 Mac 2007 (lamp. 12); dan

(5) Afidavit tambahan yang diikrarkan oleh Nor Aishah Abdul Rahman pada 4 Februari 2008 (lamp. 15).

Fakta-Fakta Ringkas

[2] Pada 30 Oktober 2004 dua surat pertuduhan telah dikeluarkan oleh Lembaga Tatatertib Majlis Bandaraya Johor Bahru (responden ke4) kepada pemohon. Kedua-dua surat tersebut ditandatangani oleh responden pertama selaku pengerusi Lembaga Tatatertib. Di dalam surat pertuduhan pertama pemohon dihadapi tiga pertuduhan dan di dalam surat kedua pemohon dihadapi empat pertuduhan.

[3] Pada 8 Disember 2004 Lembaga Tatatertib telah mengadakan satu mesyuarat untuk menimbangkan pertuduhan-pertuduhan terhadap pemohon. Lembaga Tatatertib telah memutuskan bahawa pemohon didapati bersalah ke atas kesemua pertuduhan-pertuduhan yang dihadapi pemohon. Bagi pertuduhan-pertuduhan surat pertuduhan pertama, pemohon dikenakan hukuman amaran dan turun gaji sebanyak satu pergerakan matagaji selama tempoh dua tahun; manakala bagi surat pertuduhan kedua, pemohon dikenakan hukuman amaran.

[4] Pada 11 Disember 2004 satu surat pertuduhan telah dikeluarkan oleh Lembaga Tatatertib terhadap pemohon. Surat tersebut ditandatangani oleh responden pertama selaku pengerusi Lembaga Tatatertib. Di dalam surat ketiga ini pemohon dihadapi dua pertuduhan. Pada 26 Februari 2005 Lembaga Tatatertib telah mengadakan mesyuarat dan telah mendapati pemohon bersalah ke atas pertuduhan kedua sahaja. Pemohon dikenakan hukuman amaran dan denda sebanyak tiga hari gaji. Pada masa material tersebut responden merupakan Datuk Bandar bagi Majlis Bandaraya Johor Bahru.

Hujahan Pemohon

[5] Peguambela yang bijaksana bagi pemohon berhujah bahawa responden pertama bukan sahaja telah mengeluarkan pertuduhan-pertuduhan terhadap pemohon tetapi beliau juga mempengerusikan kedua-dua mesyuarat Lembaga Tatatertib yang memutuskan serta menjatuhkan hukuman-hukuman ke atas pemohon. Maka, responden pertama merupakan 'pendakwa' yang mengeluarkan ketiga-tiga surat pertuduhan terhadap pemohon dan beliau mempunyai kepentingan dalam perkara surat-surat pertuduhan tersebut. Beliau tidak sepatutnya mengambil bahagian dalam mesyuarat-mesyuarat Lembaga Tatatertib yang berkenaan dengan

perkara surat-surat pertuduhan. Malah, beliau telah mempengerusikan kesemua mesyuarat berkenaan. Oleh yang demikian, persidangan kesemua mesyuarat Lembaga Tatatertib tersebut adalah tidak sah di sisi undang-undang dan selanjutnya, keputusan-keputusan yang dibuat daripada mesyuarat-mesyuarat tersebut adalah tidak sah dan seharusnya dibatalkan (lihat *Halsbury's Laws of Malaysia,* vol 9 Administrative Law di ms 183 para. 160.093). Peguambela bagi pemohon juga berhujah bahawa peranan yang dimainkan oleh responden pertama bukan sahaja peranan 'pendakwa' tetapi juga peranan 'hakim'. Ini dengan jelasnya menunjukkan bias pada keputusan-keputusan serta hukuman-hukuman yang dijatuhkan terhadap pemohon (lihat *Kamari Kasan v. Malaysian Maritime Academy Sdn Bhd* [1999] 8 CLJ 297; *Halsbury's Laws of Malaysia,* Vol 9, Administrative Law di ms 186 para. 160.095).

Hujahan Responden-Responden

[6] Peguambela yang bijaksana bagi responden-responden mengakui bahawa responden pertama adalah orang yang sama dalam menandatangani surat-surat pertuduhan dan beliau juga mempengerusikan kedua-dua mesyuarat Lembaga Tatatertib yang memutuskan untuk menjatuhkan hukuman-hukuman ke atas pemohon. Walau bagaimanapun tindakan responden pertama mempengerusikan mesyuarat Lembaga Tatatertib adalah bertepatan dan selaras dengan perintah am 3 dan 25 Perintah-Petintah Am Pegawai Pihak Berkuasa Tempatan Johor (Kelakuan Dan Tatatertib) 1988 ('Perintah Am'). Bagi menyokong pendirian tersebut peguambela merujuk kepada kes *Mohd Zamburi Nordin v. Ketua Polis Daerah Segamat & Ors* [2005] 6 CLJ 226; *Lembaga Tatatertib Perkhidmatan Awam Hospital Besar Pulau Pinang & Anor v. Utra Badi K Perumal* [2001] 2 CLJ 525; dan *T Ganeswaran v. Suruhanjaya Polis Diraja Malaysia & Satu Lagi* [2005] 3 CLJ 302.

Pendapat Mahkamah

[7] Setelah mendengar hujahan-hujahan kedua-dua pihak, Mahkamah telah meminta peguambela responden-responden untuk memberi penjelasan samada jawatan Timbalan Yang Dipertua ada wujud pada masa material. Peguambela responden-responden telah mengatakan bahawa (i) pada masa material tiada pegawai yang menyandang jawatan Timbalan Yang Dipertua kerana jawatan tersebut tidak wujud pada tempoh berkenaan, dan (ii) jawatan

Timbalan Yang Dipertua tidak wujud setelah Majlis Perbandaran Johor Bahru naik taraf kepada Majlis Bandaraya Johor Bahru mulai 1 Januari 1994 (afidavit tambahan (lamp. 15)). A

[8] Menurut eks. "NAA1' didalam afidavit tambahan tersebut, pindaan kepada keahlian Lembaga Perlantikan, Kenaikan Pangkat dan Tatatertib bagi Majlis Bandaraya Johor Bahru dan Perbandaran telah dilakukan di mesyuarat Majlis Mesyuarat Kerajaan Johor pada 26 Oktober 2005 di mana pengerusi Lembaga adalah Datuk Bandar, Majlis Bandaraya Johor Bahru. Namun tiada keterangan bagi menunjukkan sama ada (i) pindaan selanjutnya telah dibuat ke atas Perintah Am; atau pun pindaan tersebut telah diwartakan atau tidak. Tanpa sebarang pindaan kepada Perintah Am, perintah am 3 masih berkuatkuasa dan terpakai. Maka, pengerusi mesyuarat Lembaga Tatatertib seharusnya dipengerusikan oleh Yang Dipertua atau Timbalan Yang Dipertuanya. B C D

[9] Walaupun Majlis Perbandaran Johor Bahru dinaik taraf kepada Majlis Bandaraya Johor Bahru mulai Januari 1994, pindaan kepada keahlian Lembaga Tatatertib hanya dilakukan pada 26 Oktober 2005. Pindaan tersebut tidak berkuatkuasa secara kebelakangan (retrospective). Oleh yang demikian, situasi pada masa material adalah luar biasa. Walaupun Perintah Am tersebut memperuntukan Yang Dipertua (yang mana maksud adalah termasuk Timbalan Yang Dipertuanya mengikut perintah am 3) jawatan Timbalan Yang Dipertua tidak wujud sama sekali Didalam keadaan sedemikian mesyuarat Lembaga Tatatertib hanya boleh dipengerusikan oleh Yang Dipertua. Maka makna yang diberikan oleh Perintah Am kepada perkataan 'Yang Dipertua' termasuklah 'Timbalan Yang Dipertuanya' tidak berkesan dan tidak bererti sama sekali ('meaningless'). Pada pendapat Mahkamah Perintah Am masih berkuatkuasa dan terpakai pada masa material walaupun taraf responden ke4 ditukar kepada bandaraya. E F G

[10] Kes *T Ganeswaran v. Suruhanjaya Polis Diraja Malaysia & Satu Lagi, supra* berbeza dengan kes ini. Di dalam kes itu perayu tidak dibekalkan kertas-kertas siasatan atau pengaduan ataupun diberikan semua maklumat relevan bagi membolehkannya membuat representasi dengan lengkap. Kes *Lembaga Tatatertib Perkhidmatan Awam Hospital Besar Pulau Pinang & Anor v. Utra Badi K Perumal,* H I

supra boleh dibezakan dengan kes ini. Di dalam kes itu responden menegaskan bahawa pembuangan kerjanya adalah tidak adil dan bahawa dia sepatutnya dibicarakan secara lisan sebelum keputusan pemecatannya dikuatkuasakan.

[11] Kes *Mohd Zamburi Nordin v. Ketua Polis Daerah Segamat & Ors, supra* adalah juga berbeza dengan kes ini. Di kes ini responden pertama bukan sahaja mengeluarkan surat-surat pertuduhan, tetapi beliau juga merupakan pihak yang terlibat dalam satu pertuduhan di surat pertuduhan (eks. AH4). Di dalam pertuduhan tersebut pemohon didakwa '... tidak mengikut arahan Datuk Bandar bertarikh 21 Julai 2004 ..." dan ini juga merupakan asas bagi pertuduhan kedua dalam surat tersebut. Maka, pada pendapat mahkamah, adalah nyata bahawa responden pertama mempunyai kepentingan secara diri dalam surat pertuduhan tersebut. Sebagai seorang yang berkepentingan ('interested party') beliau tidak boleh dan tidak sepatutnya mengeluarkan surat pertuduhan tersebut malah mempengerusikan mesyuarat-mesyuarat Lembaga Tatatertib tersebut.

[12] Tambahan pula surat pertuduhan ketiga yang dikeluarkan pada 11 Disember 2004 juga ditandatangani oleh responden pertama. Surat pertuduhan ketiga dikeluarkan selepas responden telah mempengerusikan mesyuarat Lembaga Tatatertib yang memutuskan pemohon bersalah di bawah surat pertuduhan pertama dan kedua. Memandangkan keputusan bagi surat pertuduhan pertama adalah salah di sisi undang-undang disebabkan oleh elemen 'bias', maka terwujud 'real likelihood' atau 'danger of bias' pada pihak responden pertama dalam tindakan serta keputusan bagi surat pertuduhan kedua dan ketiga (lihat *Halsbury's Laws of Malaysia,* Vol 9 Administrative Law di ms 191 para. 160.096).

[13] Prinsip-prinsip tentang 'bias' dan sesorang yang mempunyai kepentingan secara diri adalah nyata dan jelas seperti dikatakan oleh Mahkamah Persekutuan di *Allied Capital Sdn Bhd v. Mohamed Latiff Shah Mohd & Anor Application* [2001] 2 CLJ 253 di ms 259:

> In *Majlis Perbandaran Pulau Pinang v. Syarikat Bekerjasama-sama Serbaguna Sungai Gelugor dengan Tanggugan* [1999] 3 CLJ 65, at p. 129, Edgar Joseph Jr. FCJ, delivering judgment on behalf of the Federal Court summed up the stand of the Federal Court:

> The 'real danger' test favoured in Gough could be seen as a compromise between the 'reasonable suspicion' of bias test and the 'real likelihood' of bias test so as to stress that the Court is contemplating a lower standard than 'likelihood' or 'probability of bias', that is to say, a 'real possibility of bias': see Gough at pp. 668, C-D, 670 E-F, per Lord Goff; p. 671 B-C per Lord Woolf.
>
> It is also important to note that the question of bias has to be answered by considering all the facts not merely by reference to the view of the hypothetical reasonable man (*R v. Gough*, per Lord Goff, at p. 670D-E).
>
> Having given careful consideration to the matter, *we prefer the test of apparent bias given in Gough ('the real danger of bias' test) as this will avoid setting aside of judgment upon some insubstantial grounds and the flimsiest pretexts of bias.* (tekanan ditambah)

[14] Setelah mengkaji fakta yang dikemukakan oleh kedua-dua pihak mahkamah mendapati bahawa responden pertama bukan sahaja mengeluarkan surat pertuduhan pertama dan kedua pada 30 Oktober 2004, malah beliau juga mempengerusikan mesyuarat yang sama bagi kedua-dua surat pertuduhan tersebut dan memutuskan pemohon bersalah. Kemudian selepas keputusan-keputusan dicapai, pada 11 Disember 2004 responden pertama telah mengeluarkan surat pertuduhan ketiga kepada pemohon. Fakta-fakta sedemikian menunjukkan bahawa adanya 'real danger of bias' pada pihak responden pertama dan pada mesyuarat-mesyuarat yang dipengerusikan oleh responden pertama. Berdasarkan kepada alasan-alasan tersebut keputusan yang dicapai oleh Lembaga Tatatertib adalah diliputi dengan elemen 'bias' dan bertentangan dengan prinsip 'natural justice'. Maka kesemua keputusan adalah salah dan tidak sah di sisi undang-undang. Oleh demikian permohonan pemohon di lampiran 2 adalah dibenarkan dengan kos.